De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht

Eindrapportage
Onderzoek pilots Herstelbemiddeling

SAMENVATTING

I. Cleven
K.M.E. Lens
A. Pemberton

De rol van herstelbemiddeling in het strafrecht

Eindrapportage
Onderzoek pilots Herstelbemiddeling

I. Cleven, MSc
Dr. K.M.E. Lens
Prof. dr. A. Pemberton

Dit boek is een uitgave van:
International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT)
Tilburg University
Postbus 90153
5000 LE Tilburg
Telefoon: 013-4663526
E-mail: intervict@tilburguniversity.edu
Website: www.tilburguniversity.edu/intervict

Bezoekadres:
Montesquieu Gebouw
Warandelaan 2
5037 AB Tilburg

INTERVICT is gelieerd aan Tilburg Law School van Tilburg University.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Samenvatting

Inleiding en doelstelling

Herstelbemiddeling is in opkomst in Nederland. Bij zowel het ministerie van Veiligheid en Justitie als bij de verschillende relevante actoren in en om het strafrecht (de Raad voor de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie, de politie, de Reclassering, Slachtofferhulp Nederland, Slachtoffer in Beeld, de Mediatorsfederatie Nederland) is de afgelopen jaren een breed gedeelde behoefte ontstaan om de mogelijkheden van bemiddeling in het strafrecht te verkennen. Deze behoefte vormt de basis van het voorliggende onderzoek.

Het onderzoek beschrijft de ervaringen met de pilots over herstelbemiddeling die door het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn gefinancierd. Het ministerie heeft in 2013 aan diverse actoren in het veld gevraagd projectplannen in te dienen voor pilots op het gebied van herstelbemiddeling. Vijf pilots zijn uiteindelijk ontwikkeld. Deze zijn in te delen aan de hand van het strafproces:

- Twee pilots na het vonnis (i.e. *Locatie en Contactverbod* en *EKC*), waarbij de bemiddeling complementair is aan het strafproces en hierop dus geen invloed heeft.
- Twee pilots in de politiefase (i.e. *Politiepilot Spijkenisse* en *Vreedzame Wijk Utrecht*), waarbij de bemiddeling een alternatief kan zijn voor een strafproces;
- Één pilot in de officiers- en rechtersfase (i.e. *de OM/ZM pilot*), waarbij de bemiddeling onderdeel is van het strafproces;

De doelstelling van het onderzoek is een bijdrage leveren aan het beleidskader “Herstelbemiddeling in het strafrecht”, door het bieden van inzicht in de lessen die te leren zijn uit de pilots herstelbemiddeling over de mogelijkheden, de onmogelijkheden en de noodzakelijke voorwaarden voor herstelbemiddeling. In dit rapport maken we een onderscheid tussen de termen herstelbemiddeling en mediation in het strafrecht. De eerste term hanteren we voor alle vormen van begeleide ontmoetingen tussen slachtoffers en verdachten/daders van strafrechtelijke feiten. Met de tweede term bedoelen we specifiek die vormen van herstelbemiddeling waarin het beoogde resultaat van deze ontmoeting een juridische overeenkomst is en/of waarvan de uitkomst meegewogen kan worden bij beslissingen in de strafprocedure.

Het is van groot belang om te onderstrepen dat het onderzoek is uitgevoerd in een pilotfase, waarin werkprocessen in en rondom bemiddeling nog deels vorm moeten krijgen. De uitkomsten moeten daarom zeker niet als een eindoordeel over bemiddeling worden gezien. In plaats daarvan is de hoop van de auteurs dat dit rapport een bijdrage zal leveren aan de verdere uitwerking van de praktijk van herstelbemiddeling in Nederland. Voorts gaat het rapport alleen in op de vijf onderzochte pilots. Naast deze pilots is er echter al een staande praktijk in Nederland van herstelbemiddeling waarover het rapport geen uitspraken doet, zoals de slachtoffer-dadergesprekken van Slachtoffer in Beeld, die al landelijk worden aangeboden. Vanwege het verloop van de pilots concentreert het rapport zich op mediation in

het strafrecht. Het uitgevoerde empirische onderzoek heeft enkel betrekking op deze vorm van herstelbemiddeling, de inschatting van de kosten en baten is hierop gericht en het leeuwendeel van de aanbevelingen heeft hierop betrekking.

Opzet onderzoek

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van vier methoden van onderzoek. Ten eerste zijn bij 35 professionals interviews afgenomen. Het ging hier om mediators, projectmedewerkers van de pilots, doorverwijzende instanties, officieren van justitie en rechters. Deze interviews beoogden antwoord te geven op de volgende vragen.

1. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen in het verloop en resultaten van de bemiddelingen in de verschillende pilots?
2. Welke criteria hanteren doorverwijzers en bemiddelaars voor deelname?
3. Hoe gaat de officier van justitie om met de vaststellingsovereenkomst uit een mediation?
4. Heeft mediation in het strafrecht invloed op het verloop van het strafproces?
5. Wat zijn de opbrengsten en verbeterpunten volgens de mediators/bemiddelaars?

Ten tweede zijn de kenmerken, ervaringen, motieven en verwachtingen van de deelnemende slachtoffers en verdachten/daders onderzocht. In totaal hebben 186 deelnemers, waaronder 102 slachtoffers en 84 verdachten/daders deelgenomen aan het onderzoek. Zij waren zonder uitzondering afkomstig van de pilots *Vreedzame Wijk* en de OM/ZM pilot. Om die reden zijn de resultaten te zien als een onderzoek naar mediation in het strafrecht.

Een prominent onderdeel van dit deel van het onderzoek was een kwantitatieve, longitudinale survey onder slachtoffers en verdachten/daders. Dit geschiedde op drie momenten: één voordat de bemiddeling had plaatsgevonden (T0) en twee (één maand (T1) en meer dan zes maanden (T2)) daarna. De respondenten hadden op het moment van het schrijven van dit rapport niet alle vragenlijsten ingevuld. Met name de respons op de T2 vragenlijst is erg laag. Naast de survey is met 37 deelnemers een interview gehouden. De vragenlijsten en de interviews hadden tot doel (een deel van het) antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wie neemt er deel aan mediation in het strafrecht?
2. Wat zijn de kenmerken van mediation in het strafrecht volgens deelnemers?
3. Wat zijn de gevolgen van mediation in het strafrecht voor deelnemers?
4. Wat is het maatschappelijk rendement van mediation in het strafrecht?

Ten derde is inzicht verkregen in verschillende registratiegegevens van de betrokken pilots en arrondissementen. Het gaat hierbij om de registratie/aanmeldformulieren van de pilots, de vaststellingsovereenkomsten en de gegevens van de arrondissementen over de uitkomst van zaken die doorverwezen zijn naar mediation. Hiermee is (een deel van het) antwoord gegeven op onderzoeksvragen:

1. In welk gedeelte van de doorverwezen zaken wordt mediation opgestart en in welk gedeelte van de opgestarte zaken wordt een overeenkomst bereikt?
2. Wat zijn de kenmerken van mediation in het strafrecht?

Ten vierde is een uitwerking gemaakt van de kosten en baten van de inzet van mediation in het strafrecht. In de eerste plaats wordt inzicht verkregen in de kosten en baten voor het strafrechtelijk apparaat. De daadwerkelijk gemaakte kosten voor de mediations worden hierbij afgezet tegen de geschatte kosten van het alternatief in deze zaken. Wat waren de kosten geweest zonder de verwijzing naar mediation? In de tweede plaats leveren de resultaten van het empirisch onderzoek en de literatuurstudie informatie op, die inzicht opleveren over het maatschappelijk rendement. De analyse geeft een voorzichtig eerste antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn voor Justitie naar schatting de kosten en baten van mediation in het strafrecht?
2. Wat is het maatschappelijke rendement van mediation in het strafrecht?

Deze leesvervangende samenvatting bestaat uit vier hoofdonderdelen.

- *Verloop en leer-verbeterpunten pilots.* Hier gaan we in op de resultaten van de interviews met betrokken professionals. Hierbij zijn ook een aantal relevante resultaten van de analyse van de registraties betrokken. De kenmerken van de pilots, het verloop van de pilots, de door doorverwijzers en bemiddelaars gehanteerde criteria, de interactie met het strafproces en de opbrengsten en verbeterpunten volgens de betrokkenen komen aan bod.
- *De resultaten van het empirisch onderzoek onder de deelnemers.* Het gaat hier over de kenmerken van deelnemers, hun verwachtingen en motieven om deel te nemen, hun oordeel over de overeenkomst en de effecten en resultaten van hun deelname.
- *De kosten en baten van mediation in het strafrecht.* Wat is de kostprijs van mediation en welke afwikkelingswinst levert de inzet van mediation voor het strafrecht op? Op welke domeinen is maatschappelijk rendement te behalen en wat is de inschatting van de effecten op deze domeinen?
- *Aanbevelingen.* Het onderzoek had specifiek tot doel aanbevelingen te doen voor het beleidskader voor herstelbemiddeling in Nederland. Op basis van de resultaten van het onderzoek zijn aanbevelingen gedaan over de criteria en kwaliteitsborging, het belang van het

uitwerken van het juridisch kader, de inbedding in organisaties en de financiën. Voorts zijn ook suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

Verloop en leer- en verbeterpunten pilots

Kort overzicht kenmerken pilots

- *Pilot Locatie- en contactverbod*. De inzet in deze pilot was herstelbemiddeling tussen dader en slachtoffer bij een locatie- en contactverbod met of zonder Elektronische Controle. De bemiddelingen in deze pilot werden uitgevoerd door Slachtoffer in Beeld (SiB), terwijl het voortraject in handen was van de toezichthouders van Reclassering Nederland (RN) en de casemanagers van Slachtoffer Nederland (SHN). Het gaat hier om zware zaken, zogenaamde High Impact Crimes (HIC). De zaken spelen na het vonnis en hebben geen invloed op het verloop van het strafrechtelijk proces. Een leidende gedachte bij de inzet op deze groep is de reële kans dat slachtoffer en dader elkaar na afloop van het locatie/contactverbod weer (kunnen) tegenkomen. Het gesprek zou de angsten van het slachtoffer hiervoor kunnen verminderen en het verloop van deze ontmoetingen kunnen verbeteren. Tot november 2014 zijn 21 casussen van RN geselecteerd op hun potentiële geschiktheid voor de pilot, waarvan er twee tot een ontmoeting hebben geleid.
- *Eigen kracht centrale.* In deze pilot werden door de Reclassering Nederland (RN) en de Eigen Kracht Centrale (EKC) de mogelijkheden verkend van het inzetten van conferenties bij zaken met adolescente daders. De leeftijd van de daders was tussen de 16 en 23 jaar. Het ging hier om daders die onder toezicht stonden van de RN. De toezichthouders van RN gingen na welke zaken geschikt zijn voor bemiddeling, waarna de bemiddeling werd uitgevoerd door het EKC. In 182 zaken heeft de projectleider de toezichthouders van potentieel kansrijke dossiers benaderd met het verzoek om herstelbemiddeling met de cliënt te bespreken. Dertien daders bleken geïnteresseerd in de mogelijkheid om deel te nemen. Mede vanwege problemen met de mogelijkheid om slachtoffers te benaderen werd vervolgens in slechts twee zaken een bemiddeling gerealiseerd.
- *Pilot Spijkenisse/Nisselwaard.* In de Pilot Spijkenisse/Nisselwaard zijn politiemedewerkers en agogisch medewerkers van de gemeenten en HALT getraind om herstelbemiddelingen uit te voeren. De politieagenten hebben de mogelijkheid om bemiddelingszaken door te verwijzen naar de gemeente, dit wordt de zogenaamde opschalingsfase genoemd. Deze opschalingsfase is bedoeld voor die casussen die meer agogische expertise vragen en meer tijd kosten om tot oplossingen te komen. De bemiddelingen worden door opbouwwerkers en leerplichtambtenaren uitgevoerd. In de pilot zijn 23 casussen bemiddeld, waarvan vijf in de opschalingsfase.

- *Pilot Vreedzame Wijk.* De Utrechtse pilot '*Verwijzing naar mediation door politie in de vreedzame stad'* valt onder het project de Vreedzame Wijk, waarin het zogenaamde Utrechts Mediatiemodel is ontwikkeld. Twee vormen van bemiddeling worden in dit project al aangeboden, wijkmediatie en buurtbemiddeling. In de pilot gaat het om een derde mogelijkheid, namelijk het doorverwijzen naar professionele (MfN) mediators. In deze zaken is – anders dan in de pilot in Spijkenisse/Nisselwaard – bijna altijd wel aangifte gedaan. Er dient verder voldoende bewijs te zijn om tot (succesvolle) vervolging van een verdachte over te gaan. In de betrokken zaken schat de politie in dat de weg via het strafproces het onderliggende probleem niet zal oplossen. Aan deze vaststelling is debet dat betrokkenen van de aangifte bij elkaar in de buurt wonen en/of de kans groot is dat zij elkaar regelmatig zullen blijven treffen. Er zijn bij de pilot 54 casussen aangemeld, waarvan er 44 inmiddels zijn afgerond. Hiervan heeft een meerderheid (28) tot een geslaagde mediation geleid.
- *OM/ZM-pilot.* De grootste pilot is uitgevoerd in de officiers- en rechtersfase. Binnen deze pilot is bemiddeling in de termen van Groenhuijsen (2000) *onderdeel van* het strafrecht en heeft het karakter van mediation. Bij de afhandeling van een zaak kan rekening worden gehouden met de deelname aan mediation en de uitkomst hiervan. Bij deze pilot zijn de arrondissementen Amsterdam, Noord-Holland, Den Haag, Rotterdam, Brabant-Oost en Breda/Middelburg betrokken. Het gaat hier om een samenwerking van het OM, de Zittende Magistratuur (ZM), de door de rechtbank geselecteerde MfN-mediators (Mediatorsfederatie Nederland) en Slachtoffer in Beeld (SiB)[1]. In deze pilot worden zaken door rechters en officieren van justitie doorverwezen naar de mediationbureaus van de rechtbank. De zaken werden vervolgens om en om uitgevoerd door de rechtbankmediators en SiB. Tot 1 maart 2015 zijn er in totaal 766 zaken doorverwezen naar mediation. Het grootste deel hiervan uit de ZSM-procedure, 55% van de zaken. Op dit moment zijn 716 zaken afgerond, 50 zaken lopen nog. Van de afgeronde zaken hebben er 367 geresulteerd in een mediation. Hiervan is ruim driekwart geslaagd, in de zin dat de mediation in een vaststellingsovereenkomst heeft geresulteerd of – in een klein aantal casussen – dat de mediation ook zonder overeenkomst door de betrokkenen als geslaagd wordt gezien.

Leerpunten verloop pilots

De belangrijkste resultaten betreffende het verloop en de resultaten van de pilots zijn de volgende.

- *Verschillend verloop pilots.* De pilots hebben een sterk uiteenlopend verloop gekend. De beide pilots na de straftoemeting hebben nauwelijks bemiddelingen opgeleverd. De pilot Spijkenisse/Nisselwaard heeft volgens betrokkenen bevestigd dat herstelbemiddeling van waarde is voor het werk van de politie, ook al is het wel de vraag in hoeverre de bemiddelingen

[1] Overigens zijn er bij SiB ook MfN-gecertificeerde mediators werkzaam.

door de politie zelf zouden moeten worden uitgevoerd. Vanwege het kleine aantal bemiddelingen in de 'opschalingsfase' is vanuit dit onderzoek geen verder inzicht te geven in de mate waarin deelnemers aan de bemiddelingen dit oordeel ook zouden vellen. De pilots in de Vreedzame Wijk in Utrecht en de grote OM/ZM pilot zijn in kwantitatief opzicht succesvoller gebleken, de laatste zelfs veel succesvoller. De deelnemers aan het empirisch onderzoek zijn dan ook louter uit deze pilots afkomstig.

- *Bij mediation aanzienlijke bereidwillige tot deelname.* Uit de ervaringen in de pilot *Vreedzame wijk* en de grote OM/ZM pilot blijkt dat er een aanzienlijke bereidwilligheid bestaat om in te gaan op het aanbod van mediation in het strafrecht. Dit ondanks de onbekendheid met fenomeen herstelbemiddeling in Nederland. In bijna de helft van de gevallen waarin er een poging wordt gedaan om de bemiddeling op te starten, vindt deze ook daadwerkelijk plaats. Een klein gedeelte van de slachtoffers zegt niet deel te willen nemen omdat ze het te belastend vinden, en een even klein gedeelte wil niet deelnemen omdat ze vinden dat de bemiddeling geen impact op het strafproces zou moeten hebben. Bij verdachten/daders komen deze beweegredenen niet voor als aanleiding om van deelname af te zien. Bij daders is de reden overwegend dat de tegenpartij niet wilde deelnemen.

- *Overeenkomsten in ervaringen.* In elk van de pilots is het spanningsveld tussen het bieden van maatwerk en het vaststellen van eenduidige criteria een belangrijk issue geweest. Onder de noemer 'criteria' hieronder wordt een aantal van de belangrijkste leer- en verbeterpunten genoemd.

  Voorts blijkt ook in elke pilot de inbedding in het werk van de betrokken organisaties van wezensbelang te zijn. Zonder aansluiting op de processen in de organisaties blijkt het erg moeilijk om op een goede manier herstelbemiddelingen tot stand te brengen. Bij elk van de pilots heeft het tijd gekost om deze aansluiting te bewerkstelligen en zelfs in de relatief grote OM/ZM pilot is het proces van indalen in de organisatie nog gaande.
- *Gelijkenissen en verschillen Vreedzame Wijk en pilot OM/ZM.* Het leeuwendeel van de bemiddelingszaken heeft plaatsgehad bij de pilots in de Vreedzame Wijk en de grote OM/ZM pilot. Waar de pilot Vreedzame Wijk in de indeling van het ministerie vooraf bij de politiefase werd gerekend, zijn de gelijkenissen met de pilot in de officiers-/rechtersfase groot. Dat gaat om het soort zaken waarin mediation heeft plaatsgevonden – doorgaans relatief eenvoudige geweldszaken tussen mensen die elkaar kennen – en de verhouding met het strafrechtelijk proces. Het leeuwendeel van de casussen in de pilot Vreedzame wijk vond plaats na de aangifte. De officier van justitie was hierbij nauw betrokken.
- De Vreedzame Wijk kent wel een aantal verschillen met de pilot OM/ZM. De grote rol van de politie en de aansluiting bij de verdere hulp en dienstverlening in de wijk zijn hiervan voorbeelden. Het betekent dat zaken in een vroeger stadium naar mediation kunnen worden

doorverwezen. De betrokkenheid van de politie draagt bij aan de erkenning van het nut van mediation in de politieorganisatie. Ook lijkt het mogelijkheden te bieden om mediation beter aan te laten sluiten bij interventies en hulpverleningsactiviteiten die een bijdrage kunnen leveren aan het omgaan met conflicten in een wijk.

Criteria van doorverwijzers en bemiddelaars

- *Criteria versus maatwerk*. Ondanks de grote verschillen tussen verloop en opzet van de pilots zijn de gedachten over criteria voor doorverwijzing naar en deelname aan bemiddeling opvallend gelijkluidend. Alle betrokkenen geven aan een spanning te ervaren tussen het vaststellen van vaste criteria voor doorverwijzing naar mediation en het bieden van een passende oplossing in een concrete situatie. Het is daarbij tekenend dat de meeste geïnterviewden de criteria niet concreet benoemden. Ze onderschrijven daarmee de gedachte dat de toepasbaarheid van mediation niet samenvalt met een set van delictcategorieën.
- *Relatief lichte (gewelds)delicten bij mediation*. Wel lijkt mediation - voorafgaand aan een strafrechtelijke uitspraak - vooral te worden ingezet in zaken waarbij een eventuele uitkomst van de mediation op zich als een voldoende proportionele afdoening voor het delict wordt gezien. Na een klein gedeelte van de geslaagde mediations vindt alsnog een strafproces plaats, in de meerderheid leidt een geslaagde mediation tot een sepot.
- *Vrijwilligheid*. In plaats van het benoemen van delictcriteria zetten de betrokkenen procedurele waarborgen voorop (zie Lauwaert, 2008; Zalm, 2012). Dat gaat in de eerste plaats om de voor bemiddeling centrale waarde van vrijwilligheid van deelname. Deze wordt door alle betrokkenen als cruciaal gezien voor het verloop van bemiddeling. In de meeste zaken lijkt deze vrijwilligheid van deelname goed geborgd te zijn. Dat wordt ook zo ervaren door de deelnemers, die in meerderheid vinden dat ze in vrijheid tot de deelname hebben besloten. Tegelijkertijd zijn er ook tekenen dat de vrijwilligheid onder druk staat. Dit geldt met name voor de zaken waarin mediation invloed kan hebben op het verloop van het strafproces. Wezenlijk hierbij is dat het voor deelnemers niet altijd duidelijk is wat ze toezeggen. De onbekendheid geldt niet alleen het mediationproces zelf, maar ook het strafproces in het algemeen. Het beeld uit de interviews met betrokken professionals en deelnemers is dat er in het voortraject soms druk op verdachten/daders wordt uitgeoefend. Het zijn niet de mediatoren die in deze minderheid van gevallen druk lijken uit te oefenen op de deelnemers, maar de degenen die verdachten/daders vooraf informeren over de mogelijkheid om deel te nemen, zoals medewerkers van de politie en/of het Openbaar Ministerie.
- *Neutraliteit en zelfbeschikking*. In het oordeel van betrokken deelnemers bewaken de mediators de neutraliteit goed. Zij leggen verder het primaat van het bepalen van de uitkomst bij de deelnemers. Waar deelnemers vinden dat zij eigenlijk ten onrechte als de verdachte in een zaak worden gezien, komt wel kritiek op de neutraliteit voor. De mediators zouden dan te veel op de

hand van het slachtoffer zijn. In deze situaties lijken deelnemers zich ook minder goed te herkennen in het eindresultaat.

- *Vertrouwelijkheid*. Zonder uitzondering zijn de betrokkenen het erover eens dat de bemiddeling vertrouwelijk dient te zijn. Uit het oordeel van de betrokkenen en dat van de deelnemers lijkt deze vertrouwelijkheid binnen de mediation goed geborgd te zijn. Een vraag is wel in hoeverre ook het traject voorafgaand aan de keuze om deel te nemen evenzeer vertrouwelijk hoort te zijn. Waar de mediatoren gehouden zijn aan een strikte geheimhouding over wat er zich tijdens het proces afspeelt, geldt dat niet voor degenen die in eerste instantie het contact leggen. Wat mag er over de bereidwilligheid om deel te nemen worden doorgegeven aan degenen die in het strafproces de beslissingen maken, zoals de officier van justitie?
- *Verantwoordelijkheid nemen.* Een bijzonder criterium voor mediation in de strafrechtelijke context is dat de verdachte/dader verantwoordelijkheid neemt voor wat er gebeurd is. Deze dient in de formulering van de EU-slachtofferrichtlijn 'de feiten die ten grondslag liggen aan de zaak' te onderkennen. Wederom lijkt dit in de meeste gevallen ook te gebeuren. De vraag is enerzijds of het altijd duidelijk is wat erkend wordt. Er is bijvoorbeeld een nadrukkelijk verschil tussen erkennen van de feiten die ten grondslag liggen aan het feit en het instemmen met de aanklacht. Anderzijds lijkt er ook in zaken bemiddeld te worden waarin verdachten/daders geen verantwoordelijkheid hebben genomen of betwisten de verdachten/daders te zijn.
- *Bewijsbare zaak*. Een laatste criterium is dat de zaak 'bewijsbaar' moet zijn, in de zin dat de officier vertrouwen moeten hebben in de mogelijkheid van een succesvolle vervolging. Twee problemen met dit criterium kwamen uit de pilot *Vreedzame wijk* naar voren. In de eerste plaats kan aandacht voor, en inzet op het vaststellen van bewijsbaarheid de inzet van mediation in potentieel nuttige situaties vertragen en bemoeilijken. In de tweede plaats kan het moeilijk zijn om juist in zaken die duidelijk te bewijzen en te vervolgen zijn, politiefunctionarissen te overtuigen om zaken door te verwijzen naar de mediation.

De interactie met het strafproces

Een van de belangrijkste vernieuwingen van de pilots in de Nederlandse situatie is het verband tussen mediation en het strafproces. Dit zijn enkele van de belangrijkste resultaten

- *Geslaagde mediation leidt meestal tot sepot.* De zaken met een geslaagde mediation worden in een grote meerderheid van de gevallen geseponeerd. Dat is in 75% van de gevallen zo. In de overige gevallen komt de zaak voor de rechter. Van de doorverwezen zaken waarin mediation niet wordt opgestart, leidt 30% tot een sepot. In 60% van deze zaken komt de zaak alsnog voor de rechter. Het aandeel taakstraffen en vrijheidsstraffen is bij deze laatste groep beduidend hoger dan bij de groep met een geslaagde mediation.
- *Omgang met de vaststellingsovereenkomst uit mediation.* De officier voegt in de regel niets toe aan de afspraken uit de mediation. Doorgaans resulteert een geslaagde mediation op het niveau

van de OvJ in een – al dan niet voorwaardelijk – sepot. Vooralsnog lijkt het doorverwijzen op het niveau van de officier naar mediation vooral te gebeuren in zaken waarin zij zelf inschatten dat een sepot een reële uitkomst van de zaak is. De zaken waarin de officier dagvaardt, lijken de relatief zwaardere zaken te betreffen.

- *Voorwaardelijk sepot?* De aanhechting met het strafrechtelijk proces behoeft nog wel nadere doordenking. In veel van de casussen wordt na een geslaagde mediation tot een volledig sepot besloten. Dit betekent dat een slachtoffer bij niet naleven van de afspraken uit de mediation aangewezen kan zijn op een art. 12 procedure. In plaats hiervan hebben verschillende respondenten het belang benadrukt van besluiten tot een voorwaardelijk sepot. De voorwaarde zou dan betrekking hebben op het naleven van de afspraken uit de mediation (zie ook Claessen en Zeles, 2013). Op dit moment lijkt in de meeste voorwaardelijke sepots louter tot de algemene voorwaarde – dat de verdachte geen strafbaar feit begaat binnen een bepaalde periode – te zijn besloten.
- *Verhouding schadeafwikkeling/strafafdoening en immateriële conflictoplossing*. De respondenten signaleren dat verschillende onderdelen van het mediationproces soms op gespannen voet kunnen staan. Een voorbeeld is de verhouding tussen de schadeafwikkeling en/of de strafafdoening en de overige, meer immateriële onderdelen van de mediation. De mediation kan in een aantal casussen wel een bijdrage leveren aan het verbeteren van de verstandhouding tussen de deelnemers, maar juist omdat de schadeafwikkeling/strafafdoening buiten de mediation worden afgehandeld. De afstemming tussen dit verdere vervolg in het proces en de uitkomst van de mediation lijkt in sommige gevallen niet naar verwachting van deelnemers te verlopen.
- *Mediation na aanvang onderzoek ter terechtzitting.* Een speciale situatie doet zich voor wanneer de zaak verwezen wordt naar mediation terwijl deze al onder de rechter is. Na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting is het niet meer mogelijk om de zaak terug te verwijzen naar de officier van justitie en te seponeren. Dit levert de situatie op dat er na een geslaagde mediation alsnog een rechtszitting plaatsheeft. De vraag is of dat altijd wenselijk is. Is het nodig om in een mogelijkheid te voorzien dat de zaak in deze situaties alsnog op het niveau van de officier wordt afgedaan? Het valt buiten het bestek van dit onderzoek om deze suggesties op hun merites te beoordelen, maar het lijkt zaak om bij het nader uitwerken van het juridisch kader voor de aanhechting van mediation bij het strafrecht hiervoor een passende oplossing te kiezen.
- *Verhouding met criteria.* De druk op verschillende van eerdergenoemde procedurele waarborgen is groter naarmate de herstelbemiddeling sterker met het strafrecht verweven is, zoals dat bij mediation in het strafrecht het geval is. Het verhoogt het belang van een goede borging van deze criteria.

Opbrengsten en verbeterpunten volgens betrokkenen

Alle geïnterviewde betrokkenen zijn het eens met de gedachte dat mediation in het strafrecht een wezenlijk alternatief is voor, of een aanvulling vormt op het strafproces. Hun gedachten worden met enige nuances bevestigd door de resultaten van het onderzoek onder de deelnemers.

- *Eerder genoemde verbeterpunten.* Verschillende van de verbeterpunten zijn benoemd in de eerdere paragrafen. Dat gaat dan om het belang van inbedding in de organisaties; het bewaken van de vrijwilligheid; het verduidelijken wat verstaan wordt onder het verantwoordelijkheid nemen door de verdachte/dader; en het belang van een nader uitgewerkt juridisch kader voor de aanhechting bij het strafproces.
- *Borgen kwaliteit mediators*. In de grote OM/ZM pilot zijn de bemiddelingen uitgevoerd door twee groepen mediators, de rechtbankmediatoren en SiB. Ook al kent de aanpak van beide groepen vooral overeenkomsten, er zijn ook verschillen in visie geconstateerd. Dit heeft soms tot wederzijdse kritiek geleid. Het waardevolle van deze kritiek is, dat zij kan bijdragen aan de kwaliteitsborging van mediators. Het borgen van de kennis van mediatoren over het civiel recht en strafrecht, het begrijpen *van* en kunnen inspelen *op* de bijzondere noden van de deelnemers aan bemiddeling in de strafrechtelijke context, het bewaken van de vrijwilligheid en de vertrouwelijkheid: het zijn allemaal zaken die in een eventueel kwaliteitsregister voor mediators een plek zouden kunnen krijgen
- *Financiering mediation.* In veel van de situaties lijkt de vergoeding die op dit moment beschikbaar is voor mediation afdoende. Hierbij is wel van belang dat zaken die niet tot mediation leiden op een vroeg moment worden afgevangen. Ook worden er door verschillende respondenten vraagtekens gezet bij de praktijk waarin alleen voor geslaagde mediations betaald wordt. Verder geldt dat de huidige vergoeding voor meer ingewikkelde zaken niet kostendekkend lijkt te zijn. De bekostiging van mediation zou in dit soort zaken nader bekeken moeten worden. Het levert enerzijds een potentiële disbalans tussen de werkzaamheden van de mediator op en de vergoeding, en anderzijds beperkt het de mogelijkheden om maatwerk te leveren.

Resultaten empirisch onderzoek naar deelnemers

Kenmerken deelnemende slachtoffers en verdachten/daders

De resultaten van het empirisch onderzoek hebben louter betrekking op de ervaringen met mediation in het strafrecht. De deelnemende slachtoffers en verdachten/daders komen op sommige punten overeen met de gehele populatie verdachten/daders en slachtoffers in Nederland, in termen van geslacht en - bij slachtoffers - eerder slachtofferschap. Een aantal opvallende verschillen tekent zich ook af:

1. *Demografische factoren:* In de eerste plaats blijken deelnemende partijen relatief ouder te zijn, vaak samenwonend of gehuwd zijn en in het geval van de deelnemende daders beter opgeleid dan de gehele populatie verdachten/daders en slachtoffers. Dit roept in ieder geval een aantal vragen op. In hoeverre vormt een lage opleiding en de mogelijk daarmee samenhangende communicatieproblemen een barrière voor deelname? En op welke wijze is een eventueel leeftijdseffect te interpreteren? En zijn deze demografische effecten het gevolg van de wensen van deelnemers, een gevolg van keuzes die de doorverwijzers hierin maken en/of een artefact van de onderzoekspopulatie?
2. *Delictfactoren*: In de tweede plaats blijken de deelnemende partijen voornamelijk vanwege een geweldsdelict - dat in vorm en intensiteit kan uiteenlopen - de bemiddeling aan te gaan. Dit komt overeen met de ervaringen met de al bestaande praktijk van de slachtoffer-dadergesprekken (e.g. Zebel, 2012, Laxminarayan et al, 2013).
3. *Bekenden/familieleden*: In de derde plaats blijken de deelnemende partijen doorgaans ook voorafgaand aan het delict bekenden van elkaar te zijn. Een grote meerderheid rapporteerde dat dit het geval was. Dit is een opvallend contrast met onderzoek naar de praktijk van de slachtoffer-dadergesprekken in Nederland (zie Lasminarayan et al, 2013). Daar bleek een grote meerderheid voor het delict onbekenden van elkaar te zijn.
4. *Emotionele impact*: De analyse van de psychologische kenmerken wijst verder uit dat deelnemende slachtoffers doorgaans een klein maar geenszins verwaarloosbare emotionele impact van het delict hebben ervaren. Ze rapporteren symptomen van traumatische stress, angstklachten en gevoelens van woede over wat ze is overkomen. De resultaten suggereren wel dat deze symptomen en klachten minder zijn dan bij de groep slachtoffers die gebruikmaakten van het spreekrecht/de schriftelijke slachtofferverklaring (SSV). Dit wijst een vergelijking met het onderzoek van Lens et al. (2010) uit. Hierbij is ook van belang dat het delict in het huidige onderzoek (veel) korter geleden was, dan bij de sprekers/SSV'ers gebruikelijk is.
5. *Vertrouwen in politie en justitie*: Deelnemende daders en slachtoffers lijken relatief veel vertrouwen in politie en justitie te hebben. Hierbij is het opvallend dat de scores van daders en slachtoffers elkaar niet veel ontlopen, maar dat de slachtoffers in het huidige onderzoek wel meer vertrouwen rapporteren dan de deelnemers aan het spreekrecht/SSV. Eenzelfde overeenkomst tussen daders en slachtoffers is te zien bij het geloof in een rechtvaardige wereld.
6. *Schuld en schaamte*: De psychologische kenmerken van de daders zijn moeilijker te vergelijken met eerder onderzoek. Wel lijken schuld en schaamte iets meer voor te komen bij de deelnemers aan het huidige onderzoek dan uit niet-forensische samples blijkt. Voor een minderheid lijken sterkere gevoelens van schaamte en schuld een deel van de reden om deel te nemen.

Verwachtingen en motieven

Binnen de gehele respondentgroep blijkt nog *nauwelijks ervaring* te zijn met mediation of herstelbemiddeling. Dit onderstreept het belang van goede voorlichting door de partijen die slachtoffers en daders doorverwijzen naar de bemiddeling. Vooralsnog zullen zonder *actief aanbod* van bemiddeling weinig respondenten uit zichzelf deze voorziening opzoeken. Een veelgenoemde reden om mee te doen was dan ook - voor meer dan 80% van de respondenten - eenvoudigweg het gegeven dat hen het aanbod is gedaan. De vooralsnog belangrijkste poortwachters, politie en Openbaar Ministerie, vervullen hierin een belangrijke rol. De meeste deelnemers zeggen vrijwillig deel te nemen. Wel zegt een relatief groter deel dan bij de slachtoffer-dadergesprekken druk te ervaren om deel te nemen, waarbij een kleine minderheid het zelfs als een verplichting ervaart.

In de verwachtingen over deelname spelen aspecten van zowel procedurele rechtvaardigheid, 'justice restoration' als 'therapeutic jurisprudence' een rol. De meestgenoemde verwachting over deelname is dat dit een oplossing van het conflict zal bewerkstelligen. Redenen die in lijn liggen met de ervaring van *procedurele rechtvaardigheid* worden door een grote meerderheid van deelnemers genoemd. Meepraten, meebeslissen en meebepalen van de oplossing zijn voor ongeveer acht van de tien respondenten een deel van de reden om deel te nemen.

Slachtoffers hopen verder in grote meerderheid dat deelname recidive van de verdachte/dader in de toekomst voorkomt. 88% noemt het *voorkomen van verdere delicten* in de toekomst als reden voor deelname. Een meerderheid hoopt ook een spijtbetuiging van de verdachte/dader te krijgen. Conform de gedachten van Shnabel en Nadler (2008) over waardeherstel hopen veel verdachten/daders op hun beurt door deelname aan de bemiddeling te laten zien dat ze geen slecht mens zijn en begrip van het slachtoffer te krijgen voor hun daden. Veel verdachten/daders hopen door deelname hun geschonden sociale en morele imago op te vijzelen. Dat lijkt zwaarder te wegen dan het bijdragen aan het herstel van het slachtoffer.

Voor beide partijen is *de dialoog op zich* een belangrijke motivatie om deel te nemen. Een meerderheid ziet de bemiddeling als een mogelijkheid om met de tegenpartij te praten, gevoelens te uiten, vragen te stellen (slachtoffers) en te beantwoorden (verdachten/daders). Ten aanzien *van 'therapeutic jurisprudence',* voor zover het over de impact op hun eigen gevoelens gaat, lijkt dit samen te hangen met de mate waarin men emoties als angst, schaamte en schuld ervaart. Slachtoffers die relatief bang zijn voor de verdachte/dader zeggen vaker mee te doen om minder angstig te worden; verdachten/daders die veel schuld en schaamte rapporteren, zeggen vaker mee toe doen om hun gevoelens van schuld en schaamte te verminderen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de laatste twee motieven (schaamte en schuld) relatief weinig voorkomen, ze spelen slechts voor een kwart van deelnemende verdachten/daders een rol.

(Het oordeel over) de overeenkomst en de inhoud van de afspraken

In 70% van de mediations wordt volgens de respondenten een - bijna altijd schriftelijke - overeenkomst bereikt. Dit komt goed overeen met de resultaten van de analyse van de registraties, waaruit bleek dat iets meer dan driekwart van de mediations tot een overeenkomst leidt. De overeenkomst wordt door bijna alle respondenten (95%) begrepen. Ruim 75% van de respondenten zegt tevreden te zijn met de overeenkomst, 15% is dat niet.

De inhoud van de overeenkomsten varieert: In ongeveer de helft van de gevallen bevat het in ieder geval een uitleg over het ontstaan van het delict en in iets minder dan de helft van de overeenkomsten erkent de verdachte/dader expliciet zijn schuld hiervoor. In ongeveer 40% van de overeenkomsten maakt men afspraken over toekomstige omgang met elkaar, en in 20% doet men beloften aan de tegenpartij. Financiële compensatie komt in iets meer dan een kwart van de gevallen voor en een suggestie voor het verdere verloop van het juridische proces in ongeveer een derde van de gevallen.

Op het moment van bevraging zegt 21% geen overeenkomst te hebben bereikt. Van de 79% die dit wel is gelukt, herkent een kleine minderheid van 11% de eigen wensen onvoldoende in de overeenkomst. Tezamen bedraagt daarmee het deel van de respondenten dat een overeenkomst heeft bereikt die aan de eigen wensen voldoet op dit moment iets meer dan 70%.

De ervaringen met bemiddeling

1. *Hoge mate van procedurele rechtvaardigheid*

De proceservaring van deelnemers is zonder meer positief. Men is met respect behandeld, heeft inbreng kunnen leveren, vond dat er voldoende tijd was gereserveerd voor de bemiddeling en dat de vertrouwelijkheid gewaarborgd was. Ook over de bemiddelaar was men positief. Deze werd als objectief ervaren, hield rekening met de wensen van deelnemers en gaf voldoende steun. Men had van tevoren voldoende informatie gekregen en de voorlichting werd door een grote meerderheid als goed ervaren.

Een kleine meerderheid heeft ook de indruk dat men door deelname invloed heeft op het verloop van de zaak. Eveneens denken de meeste deelnemers dat ze door de bemiddeling hebben kunnen meedenken en meebeslissen over de oplossing van de zaak. Dit geldt voor slachtoffers en verdachten/daders in vergelijkbare mate. Het verschil met de slachtoffer-dadergesprekken die in principe geen invloed op het verdere verloop van de zaak hebben, wordt door de deelnemers ook daadwerkelijk zo ervaren.

2. *Deelnemers minder positief over waardeherstel*

Tegelijkertijd zei een minderheid van deelnemers dat de verwachtingen ten aanzien van de bemiddeling niet is uitgekomen. Een aanzienlijk gedeelte (26% van de slachtoffers en 17% van de daders) is ontevreden over het verloop van de bemiddeling; datzelfde gold ook voor de uitkomst (23% van de

slachtoffers ontevreden en 29% van de verdachten/daders). Ook het gemiddelde rapportcijfer is niet heel hoog te noemen: Verdachten/daders geven gemiddeld een 7,2 terwijl slachtoffers gemiddeld een 6,9 rapporteren. De resultaten suggereren dat de interactie met de tegenpartij hierin een belangrijke rol speelt. Van beide kanten – slachtoffers en verdachten/daders – lijken de verwachtingen over de mogelijkheden tot *waardeherstel* vooraf hoog gespannen, maar komen deze relatief vaak niet uit. Waar men over de bemiddelaar, de informatievoorziening en de voorbereiding van de bemiddeling doorgaans positief is, zijn meer respondenten negatief over de tegenpartij. Voor veel slachtoffers was bijvoorbeeld het voorkomen van recidive een belangrijke motivatie om deel te nemen. Achteraf heeft echter maar een minderheid van de slachtoffers de indruk dat de bemiddeling hieraan heeft bijgedragen. (Slechts) een derde van de deelnemende slachtoffers vindt dat ze een oprechte spijtbetuiging heeft ontvangen.

Ook voor deelnemende verdachten/daders geldt dat zij van te voren hadden gehoopt bij het slachtoffer meer begrip te kunnen kweken voor hun daden. Achteraf had minder dan een derde het gevoel dat dit gelukt was. Het aandeel verdachten/daders dat meer begrip van het slachtoffer ervaren heeft, meer inzicht heeft gekregen in de tegenpartij en/of deze heeft kunnen helpen is ook steeds ongeveer gelijk aan het aandeel dat dit niet zo ervaart. Daarnaast blijken slechts weinig verdachten/daders tijdens de bemiddeling positieve, re-integratieve feedback te krijgen.

Ook in ander onderzoek blijkt de interactie met de tegenpartij niet altijd overeen te komen met de verwachtingen vooraf. Wel lijken de verschillen tussen verwachtingen en ervaringen in het huidige onderzoek geprononceerder te zijn, ook in vergelijking met de slachtoffer-dadergesprekken. Dit kan voor een deel te maken hebben met de opzet van dit onderzoek. Doorgaans worden deelnemers *achteraf* naar hun verwachtingen gevraagd. De antwoorden op dergelijke vragen zijn gekleurd door de ervaring zelf, wat het moeilijker maakt om verschillen tussen verwachtingen en ervaringen op te sporen.

Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of het nodig is de verwachtingen vooraf te temperen, om zo teleurstelling te voorkomen. Ook zou gekeken moeten worden in hoeverre de mismatch tussen verwachtingen en ervaringen zich voornamelijk bij bepaalde delicten voordoet. Uit de kwalitatieve interviews met deelnemers lijken vooral de slachtoffers en daders van ingewikkelde, langdurige conflicten in de huiselijke sfeer ontevreden te zijn. Zij beoordeelden de mediation als onvoldoende om de problemen die aan hun terugkerende conflicten ten grondslag liggen op te lossen. Voor deze situaties zou de combinatie van mediation met andere interventies het overwegen waard zijn.

3. De effecten en resultaten van bemiddeling

Hier staan we in het bijzonder stil bij de resultaten in termen van *therapeutic jurisprudence.* Dit is een verhaal met twee kanten. Enerzijds ervaren deelnemers zelf – in lijn met onderzoek elders – een (positieve) impact van deelname aan bemiddeling op hun welzijn. De bemiddeling heeft volgens 40% van de slachtoffers bijgedragen aan het herstel van de schade, en voor eveneens 40% aan de verwerking van het delict. Een aanzienlijk gedeelte (ongeveer 40%) van slachtoffers en verdachten/daders zegt zich

beter te voelen door deelname aan de bemiddeling, waarbij ook persoonlijke kracht en het versterken van relaties wordt ervaren.

Anderzijds tempert de vergelijking van de psychologisch-emotionele constructen van de nulmeting en de eenmeting de verwachtingen over de impact van deelname (zie ook Pemberton et al. 2010). In onderzoek naar de impact van deelname aan herstelrechtelijke procedures blijken gevonden effecten steeds klein te zijn (e.g. Angel, 2005; Zebel, 2012). Dat ligt ook in de rede gezien de beperkte tijd die de bemiddeling inneemt. De verwachting dat de impact van bemiddeling op bijvoorbeeld traumatische stress, angst en woede (bij slachtoffers) en gevoelens van spijt, schuld en trots (bij verdachten/daders) op zijn best klein is, wordt bevestigd door de data. Uit de data lijkt een klein effect op angst bij het slachtoffer en een gevoel van trots bij de verdachte/dader af te leiden. Het is echter niet uit te sluiten dat dit een tijdseffect is. Voor de overige gemeten constructen zijn geen statistisch significante verschillen geconstateerd.

Verder geldt dat de ervaringen van verdachten/daders en slachtoffers wisselend zijn. Voor slachtoffers geldt bijvoorbeeld dat het percentage dat vindt dat het proces voldoende erkenning vormt van wat ze is overkomen, de vraag of het proces de verdachte/dader verantwoordelijk hield voor zijn daden en/of het bijdraagt aan een rechtvaardige uitkomst grosso modo overeenkomt met het percentage dat deze mening niet is toegedaan. De wijze waarop verdachten/daders terugkijken op de bemiddeling vertoont een vergelijkbaar beeld. Een belangrijke vraag voor vervolgonderzoek is in hoeverre de positieve en minder positieve resultaten 'genest' zijn in de ervaringen van bepaalde respondenten. En vervolgens welke kenmerken van de bemiddeling - en dan met name van de interactie met de tegenpartij - samenhangen met deze ervaringen.

De kosten en baten van mediation in het strafrecht

Uit de analyse van de projectbegrotingen van de OM/ZM pilot is afgeleid dat de kostprijs per geslaagde mediation op iets minder dan 1500 euro kan worden geraamd. Hierin is de overhead meegenomen en de kosten die gemaakt moeten worden voor doorverwezen zaken die niet worden opgestart of niet tot een geslaagde uitkomst leiden. Deze inschatting is ook uit de - weliswaar afgewezen - herhaalbegroting van het College van procureurs generaal af te leiden. In deze begroting is gekozen voor een werkwijze waarbij de mediationbureaus eerst verkennen of het mogelijk is om mediation op te starten, voordat er wordt doorverwezen naar de mediators. Dit lijkt de inzet te beperken voor wat betreft de zaken die niet tot een geslaagde mediation leiden. Bij een vroegere verwijzing naar een mediator – zoals in de pilots bij Slachtoffer in Beeld gebeurde - lijken de kosten hoger. Daarnaast hebben we vastgesteld dat de kostendekkendheid bij ingewikkelde zaken niet altijd gewaarborgd is.

De opbrengsten van mediation worden vervolgens op twee terreinen geboekt. In de eerste plaats is er de mogelijke afwikkelingswinst. Dat is de winst voor het justitieel apparaat – de kosten die niet langer voor vervolging, berechting en strafexecutie hoeven te worden gemaakt door de inzet van mediation.

In de tweede plaats is er de maatschappelijke opbrengst: De inschatting van de vermindering van de schade aan de maatschappij door criminaliteit. Dat gaat dan over vermindering van recidive door verdachten/daders, de bijdrage aan de verwerking van slachtoffers en de verhoging van de legitimiteit van het strafrechtsysteem voor alle deelnemers.

Afwikkeling

Het bepalen van de afwikkelingswinst gaat als volgt. We hebben eerst de kosten geschat die in het strafproces worden gemaakt in zaken met een *geslaagde* mediation. We hebben daarbij gegevens van de arrondissementen geanalyseerd over de uitkomst van zaken, en vervolgens met behulp van de bekende kostencomponenten van het strafproces bepaald wat de gemiddelde kostprijs is. Het gaat dan om de kosten die gemaakt moeten worden voor de vervolging (sepot, OM-afdoening, dagvaarding), de berechting (een EK-rechtszitting) en de strafexecutie (geldboetes, taakstraffen, vrijheidstraffen, inzet CJIB). Een sepot kost bijvoorbeeld 800 euro, een taakstraf bij volwassenen 1370 euro en een vrijheidsstraf van een maand bij volwassenen 7500 euro.

Deze berekening levert een bedrag op van gemiddeld 1890 euro per zaak. In het grootste gedeelte van de geslaagde mediations hoeven alleen nog de kosten van het sepot te worden gemaakt (800 euro), in een kleiner gedeelte worden ook andere kosten gemaakt. Dit bedrag is exclusief de kosten voor de mediation zelf.

Dat hebben we afgezet tegen doorverwezen zaken waarin de mediation niet is opgestart. We zijn er dus vanuit gegaan dat deze zaken representatief zijn voor wat er was gebeurd als mediation niet kon worden aangeboden. Uit deze berekening blijkt dat deze kosten op ongeveer 3330 euro uitkomen. De hogere kosten zijn het gevolg van het hogere aantal zaken dat voor de rechter komt, en het feit dat er meer – relatief dure – straffen worden gegeven.

Op deze inschatting en vergelijking is wel wat af te dingen. In de eerste plaats is het resultaat gebaseerd op een relatief kleine steekproef. Kleine verschuivingen in de verhouding van de uitkomsten, zeker waar het de vrijheidsstraffen betreft, kunnen grote gevolgen hebben voor de gemaakte vergelijking.

In de tweede plaats is de berekening gevoelig voor de gemaakte aannames. Er is gewerkt met gemiddelde waarden voor kostencomponenten, die verondersteld worden voor de zaken met geslaagde en niet-gestarte mediations hetzelfde te zijn. Het is de vraag of dit juist is. We hebben verder laten zien dat de berekening erg gevoelig is voor de aanname over de vrijheidsstraffen. Bij een gemiddelde vrijheidsstraf van twee maanden komt het verschil uit op 1440 euro, bij een gemiddelde vrijheidsstraf van één maand op 1050 euro, bij drie maanden op 1850 euro.

In de laatste plaats is het uitgangspunt van de vergelijkbaarheid tussen de geslaagde en niet-gestarte mediations aanvechtbaar. De laatste groep bevat in deze steekproef een groter aantal mishandelingen met letsel en zware mishandelingen. Deze groep hangt relatief zwaardere straffen boven het hoofd.

Wanneer we deze delicten in de vergelijking weglaten is het verschil 1250 euro: 1470 euro voor de geslaagde mediations, 2740 euro voor de niet-gestarte mediations.

De precieze omvang van de 'afwikkelingswinst' door mediation is hiermee nog niet vast te stellen. Ook is het niet helder of deze afwikkelingswinst de huidige kosten van mediation, inclusief de kosten voor de niet-geslaagde en niet-gestarte mediations afdekt. Wel lijkt het op basis van de huidige gegevens redelijk om vast te stellen dat de inzet van mediation in het strafproces tot een dergelijke winst leidt. Deze winst is het gevolg van dat deel van de zaken dat nu voor de rechter wordt gebracht, maar dat door de inzet van mediation op het niveau van de officier van justitie wordt afgedaan.

Schade

Het blijkt moeilijk om een goede inschatting van de maatschappelijke opbrengst van herstelrecht te maken. De vraag is of de bevindingen van het thans meest methodologische doortimmerde overzicht van studies - de Campbell Collaboration-review van Strang, Sherman en collega's uit 2013 - wel goed te vertalen zijn naar de Nederlandse situatie. Ook ons eigen onderzoek levert hiervoor hoogstens aanknopingspunten op, maar geen basis voor harde uitspraken.

Tegelijkertijd dient vastgesteld te worden dat vrijwel elk onderzoek naar herstelrecht aantoont dat op de uitgewerkte domeinen (recidive, verwerking en legitimiteit) het herstelrecht aanzienlijke voordelen kent ten opzichte van het reguliere strafproces (zie ook Vanfraechem, Bolivar en Aertsen, 2015). Voor degenen die deel willen nemen aan herstelrecht levert deze deelname, zo blijkt steeds weer opnieuw, wel degelijk voordelen op waaraan ook financiële gevolgen verbonden zijn. Uit de resultaten blijkt dat de mogelijke winst op het terrein van recidive een groot potentieel biedt. Uit een omvangrijke studie in het Verenigd Koninkrijk blijkt de winst in termen van recidivevermindering een veelvoud van de kosten van mediation te betreffen (Shapland et al, 2011). Hierbij is van belang dat dit het geval was, ondanks het feit dat hier geen sprake was van afwikkelingswinst. Gegeven het feit dat in de Nederlandse situatie een groot gedeelte van de kosten van mediation in het strafrecht bekostigd kunnen worden uit deze afwikkelingswinst, lijkt de situatie hier gunstiger. Hier hebben we aan toegevoegd dat hetzelfde geldt voor het voorkomen van 'slachtoffer-recidive'. Verschillende van de zaken in dit onderzoek, betreffen situaties waarin over en weer delicten worden gepleegd. Een goede oplossing van het onderliggende conflict kan dan ook voorkomen dat het huidige slachtoffer in de toekomst delicten tegen de huidige dader pleegt. Hieraan draagt de legitimiteit van deelname aan mediation voor slachtoffer en verdachte/ dader bij.

Dat lijkt ons op basis van de huidige gegevens aannemelijker dan het verwachten van grote verwerkingseffecten bij deelnemende slachtoffers, wat desalniettemin een terugkerende bewering is over vormen van herstelbemiddeling (zie ook Angel et al, 2014). In de eerste plaats is de primaire impact van de delicten waarvoor men in bemiddeling gaat doorgaans al redelijk gering. Dat betekent ook dat de kosten in termen van verwerkingsschade navenant zijn. Vervolgens is de impact op de

verwerking beperkt, voor zover aanwezig. Het gegeven dat de bevindingen over verwerkingswinst uit studies worden afgeleid waarin er geen voormeting is uitgevoerd bemoeilijkt de interpretatie van de bevindingen hiervan ten zeerste.

Het preciezer bepalen van de kosten en baten van mediation in het strafrecht lijkt ons een belangrijk onderwerp voor vervolgonderzoek. Op basis van het huidig onderzoek lijkt optimisme over de mogelijke positieve bijdrage van mediation in termen van maatschappelijk rendement niet misplaatst.

Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van dit onderzoek is in een tweetal expert-meetings met 18 deskundigen uit de praktijk, uit de wetenschap en met beleidsontwikkelaars gediscussieerd over de aanbevelingen voor het beleidskader herstelbemiddeling. Op basis hiervan hebben we aanbevelingen geformuleerd op de volgende terreinen:

- Het belang van mediation in het strafrecht
- Criteria en kwaliteitsbewaking
- Juridisch kader
- Inbedding in organisaties
- Financiering
- Nader onderzoek

We merken bij voorbaat op dat we de indruk hebben dat deze aanbevelingen door de experts worden gedeeld, maar de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de aanbevelingen in dit rapport ligt desondanks volledig bij het onderzoeksteam.

De waarde van mediation in het strafrecht

Het onderzoek bevestigt de waarde van mediation in het strafrecht. Uit de pilots zijn zeker verbeterpunten af te leiden en kanttekeningen bij de toepassing van mediation in het strafrecht te plaatsen. Zo was een deel van de deelnemers niet tevreden of zelfs ronduit negatief over hun deelname. In elk van de pilots heeft het langer geduurd voordat de voorziene aantallen gehaald werden en liggen er nog belangrijke vragen open over de organisatorische inbedding, het juridisch kader en de financiering van mediation in het strafrecht. De volgende zaken ondersteunen echter een positief oordeel:

In de eerste plaats is een meerderheid van ruim 70% van de deelnemers positief over deelname. Dit geldt voor slachtoffers en verdachten/daders in gelijke mate en dan met name wat betreft de procedurele rechtvaardigheid en het oordeel over de mediators zelf.

In de tweede plaats is het een essentieel punt dat een eventueel negatief oordeel over de uitkomst van de mediation vooral samenhangt met de tegenpartij, niet zozeer met de mediator of de mediation zelf.

Deelnemers zijn positiever over de mediator en hun deelname aan de mediation dan over de tegenpartij. De vraag of een ander alternatief tot een betere oplossing had geleid, lijkt ons moeilijk positief te beantwoorden.

In de derde plaats lijken verschillende tekortkomingen onder de kop kinderziekten te scharen. Het onderzoek heeft plaatsgehad op het moment dat de pilots nog in de opstartfase waren. In organisatorisch opzicht, maar soms ook in de inhoudelijke uitvoering werden tijdens de looptijd van de pilot nog veranderingen doorgevoerd. De in dit rapport geconstateerde leer- en verbeterpunten kunnen een bijdrage leveren aan de praktijk en organisatie van mediation in het strafrecht.

In de vierde plaats lijken de huidige randvoorwaarden – met name de financiële – voor sommige van de meer ingewikkelde zaken op gespannen voet te staan met het bewerkstelligen van een positieve uitkomst. Juist in deze zaken lijken de ervaringen van deelnemers tegen te vallen. Het lijkt daarmee aannemelijk dat de tegenvallende resultaten hier te wijten zijn aan de voorwaarden waaronder de mediations in deze zaken moeten worden uitgevoerd, niet aan het instrument mediation op zich.

Criteria en kwaliteitsbewaking

Procedurele waarborgen. De meeste criteria zien toe op de procedurele waarborgen. Niet het soort zaak, het soort slachtoffer en/of dader, maar zaken als vrijwilligheid, vertrouwelijkheid, neutraliteit, verantwoordelijkheid nemen, bewijsbaarheid van de zaak. Tegelijkertijd blijken ook deze begrippen voor verschillende interpretatie vatbaar en zijn er voldoende casussen waarin mediation tot een goede oplossing leidt, die buiten deze kaders vallen. Het lijkt ons van belang dat er helderheid wordt geschapen over de betekenis van deze begrippen. In hoeverre staat de vrijwilligheid van deelname op gespannen voet met de mededeling aan de verdachte dat deelname eerder tot een sepot zal leiden? Of is dat juist informatie die de verdachte nodig heeft om in vrijwilligheid tot deelname te besluiten? Wat wordt er bedoeld met de frase ‘erkennen van de basisfeiten van het gebeurde’? Betekent de vertrouwelijkheid dat ook het afwijzen van mediation als vertrouwelijk moet gelden? Op basis van het onderzoek is niet te zeggen welke keuzes hierin gemaakt moeten worden. Wel stellen we vast, dat omzetting van deze ‘kernwaarden’ van mediation naar criteria die in de praktijk hanteerbaar zijn, meer aandacht behoeft.

Borging kwaliteit mediations en mediators. Een belangrijke borging van de kwaliteit van mediation ligt in kwaliteitseisen voor mediators in strafzaken. Dit is niet alleen een kwestie van vooraf opleiden en accrediteren, maar ook van goede en doorlopende intervisie. In de pilots zijn door de mediationbureaus en SiB verschillende methodieken gehanteerd om de mediations uit te voeren. Dat gaat dan onder meer over het al dan niet inzetten van co-mediations, het vroegere moment waarop de zaak naar een mediator wordt doorverwezen bij Slachtoffer in Beeld en de invulling die gegeven wordt aan de begrippen neutraliteit en vertrouwelijkheid. Dit onderzoek kan geen uitsluitsel geven over de te prefereren aanpak. Hieraan is het geringe aantal deelnemers debet dat door Slachtoffer in Beeld naar het onderzoek is

verwezen. Zelfs de vraag of het voor de deelnemers uitmaakt welke keuzes hierin precies worden gemaakt, is niet te beantwoorden.

Borging goede en correcte samenhang tussen mediation en het strafproces. Voor een goede bewaking van de aanhechting van het mediationproces bij de strafprocedure zijn tijdigheid en correctheid cruciaal. Ook is het van belang dat mediators met een bepaalde expertise met een passende zaak gematcht kunnen worden. Dit onderzoek kan geen uitsluitsel geven over de wijze waarop deze organisatie het beste kan plaatsvinden. Respondenten benadrukken de rol die het mediationbureau hierin speelt, en dat hiervoor als spin in het web zou kunnen fungeren.

Juridisch kader

In het algemeen geldt dat mediation in het strafrecht een aantal juridische kwesties oproept waarvoor het nodig is om het huidige wettelijke kader en de strafvorderlijke praktijk tegen het licht te houden. Wellicht kan hierbij inspiratie worden opgedaan bij het uitgebreide wettelijke kader dat in België voor herstelbemiddeling is ontwikkeld. Dit heeft aandacht voor de volgende zaken:

- Worden de voorwaardelijke sepots op de goede wijze ingezet zodat hiermee ook rekening kan worden gehouden in de opgelegde straf? Zijn de voorwaarden uit de vaststellings-overeenkomsten wel passend om als voorwaarde te worden gebruikt bij het sepot?
- Doorverwijzing vanaf zitting is een belangrijke mogelijkheid. Maar het wettelijke kader levert dan soms moeilijkheden op. Voor het verloop van sommige mediations kan het gunstig zijn dat de zaak na de mediation weer terugkeert op zitting, als een stok achter de deur. Voor andere zaken levert het voor de deelnemers en de rechter in kwestie een overbodige en soms contraproductieve extra horde op. Het wettelijke kader moet op dit punt tegen het licht worden gehouden.
- Dit geldt ook voor de status van de mediationovereenkomst, en voor de stukken die door mediators mogen worden ingezien in de voorbereiding op de mediation. Dit verschilt nu per arrondissement.

Inbedding binnen organisaties

De inbedding in organisaties is een zaak van lange adem. De ervaring in Vlaanderen en Oostenrijk leert dat zelfs een uitgebreid wettelijk kader, en een relatief lange traditie van mediation in het strafrecht niet betekent dat de politie, het openbaar ministerie en de zittende magistratuur het belang en de mogelijkheden van herstelbemiddeling op waarde schatten. Gezien de huidige prioriteiten van de strafrechtsactoren – waarin de nadruk op aangifte doen en vervolgen ligt – kan hiervoor zelfs een cultuurverandering nodig zijn. Bij elk van de pilots blijkt de inbedding in de potentieel doorverwijzende organisaties problematisch te zijn. Zelfs bij de grote OM/ZM pilot blijft men afhankelijk van de bereidwilligheid van individuen om mee te werken.

Dit is op meerdere fronten problematisch, maar van het grootste belang zijn de moeilijkheden die dit oplevert voor de doorverwijzing en informatievoorziening. In deze omstandigheden worden kansrijke zaken niet doorverwezen, of juist zaken die zich slecht lenen voor mediation. Voorts blijkt de informatievoorziening vooraf tot de meeste misvattingen bij deelnemers te leiden. Zelfs zodanig dat hiermee de vrijwilligheid van deelname in het geding komt. Als mensen namelijk verkeerd worden voorgelicht over mediation en de eventuele zin daarvan in hun situatie, kunnen ze moeilijk in vrijheid een besluit nemen tot deelname.

Aandacht voor de inbedding in de organisaties is daarom van groot belang voor het slagen van mediation in het strafrecht. Het vaststellen van de wijze waarop dit dient te gebeuren, valt buiten het bestek van dit onderzoek. Wel onderstrepen we dat dit een kwestie is die blijvend aandacht behoeft.

Financiering

Mediation kan een bijdrage leveren aan het verlichten van de werkdruk voor de staande en zittende magistratuur. De mate waarin dit ook een directe kostenbesparing oplevert, is op basis van het huidige onderzoek niet met zekerheid te zeggen. Hiervoor zijn er aan de kostenkant – wordt mediation wel op de meest efficiënte manier georganiseerd – en de batenkant te veel onduidelijkheden. Wel lijken de afwikkelingswinst en het maatschappelijk rendement samen voldoende reden te geven om over de financiële opbrengst van mediation in het strafrecht optimistisch te zijn. Daarnaast zijn er indicaties dat de huidige vergoeding voor mediation afdoende is bij relatief simpele zaken maar de kosten niet altijd dekt bij ingewikkelder zaken.

Nader onderzoek

Het is een cliché, maar het lijkt ons tot slot van belang dat er nader onderzoek naar mediation in het strafrecht in het bijzonder, en naar herstelbemiddeling in het algemeen wordt geëntameerd. Bij de andere aanbevelingen zijn al verscheidene zaken genoemd die ondersteuning behoeven door sociaal-wetenschappelijk en/of juridisch onderzoek.

Ons eigen empirisch onderzoek vond plaats in een pilotfase. Dit kan de resultaten hebben gekleurd indien organisatorische en inhoudelijke kinderziektes hebben doorgewerkt in de beleving van deelnemers. Bovendien is onze indruk dat de pilotfase ook een dempend effect heeft gehad op de respons op het onderzoek. Waar de werkprocessen nog nader vorm dienen te krijgen, vergt het goed inbedden van een dergelijk, toch veeleisend onderzoek, soms te veel van medewerkers. Herhaling van dit onderzoek op een later tijdstip is daarom wenselijk, ook met een grotere populatie. Hierbij zouden ook experimenten met het doorontwikkelen van mediation in het strafrecht kunnen worden betrokken. In hoeverre is het mogelijk om bij MK-zaken mediation toe te passen? En is nadere aandacht nodig voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld zaken in cross-culturele settings?

Uit het huidige onderzoek worden de redenen voor niet-deelname onvoldoende duidelijk. In een vervolgstap zou dit nader onderzocht kunnen worden. Waarom zien mensen af van deelname aan mediation en herstelbemiddeling?

Uit de kosten-batenanalyse blijkt het belang van nadere bepaling van het maatschappelijk rendement. Dit verdient verder onderzoek. In Maastricht wordt al een onderzoek gedaan naar de recidive na bemiddeling. Wij denken dat in aanvulling daarop ook het fenomeen van de slachtoffer-recidive onderzocht zou kunnen worden.